

CB(1)2323/06-07(01)

**立法會**  
**研究在香港實施聯合國安全理事會**  
**就制裁事宜所作決議的小組委員會**

**對小組委員會擬備予內務委員會的報告的意見**

本文件就小組委員會擬備予內務委員會的報告所載的問題，闡述當局的意見。

**《聯合國制裁條例》是否符合《基本法》**

2. 小組委員會特別關注到《聯合國制裁條例》(第 537 章)第 3(5)條有否違反《基本法》。根據該條文，《聯合國制裁條例》所訂立的規例，無須按《釋義及通則條例》(第 1 章)第 34 或 35 條經立法會審議(以下簡稱“不適用條文”)。

3. 我們已進一步詳細考慮這問題，而律政司司長也親自作出研究。當局認為，從法律角度來看，該項不適用條文符合《基本法》。

**在香港特區實施聯合國制裁事宜屬於中華人民共和國的外交事務**

4. 外交事務由中央人民政府全權負責管理(《基本法》第 13 條)。

5. 確保中央人民政府在香港特區實施聯合國制裁事宜，是中華人民共和國履行主權國對聯合國所應承擔的國際義務。

6. 立法會的權力來自《基本法》，並由《基本法》賦授。《基本法》第 73 條並無授權香港特區政府或立法會可予以凌駕、削減或規限中央人民政府處理影響香港特區的外交事務的主權。

7. 雖然中央人民政府行使主權負責管理與香港特區有關的外交事務，但遇到涉及外交事務而須以“法律”形式在香港特區實施的事宜時，有關事宜便須根據《基本法》第 18 條及附

件三實施全國性法律的方式或根據《基本法》在香港特區訂定本地適用的法例處理。

8. 《聯合國制裁條例》是一項由香港特別行政區立法機關根據《基本法》，以及在中央人民政府同意下所制定與外交事務有關的法例。

9. 在香港實施聯合國制裁事宜的職責，一直以來被視為屬於外交事務的範疇。在回歸前，這些事宜屬英國政府負責的外交事務，不受立法會審議。基於這點，以及延續性的原則和《聯合國制裁條例》的立法歷史，中央人民政府在 1997 年恢復行使主權(及同意制定《聯合國制裁條例》)後，不可能會放棄該項重要主權，而不繼續承擔在香港特區實施聯合國制裁事宜的最終責任。

10. 《基本法》附件三規定可在香港特區應用中華人民共和國的全國性法律，但這不是中央人民政府在香港實施外交事務項目的唯一方法。實施聯合國制裁事宜可能有時限，而且一般需要迅速行動。為實施聯合國制裁事宜而訂定劃一的全國性法律，也未必適合內地和香港特區同時應用。況且，中央人民政府可決定先在香港特區執行一項聯合國制裁措施，而不同時制定任何應用於內地的法律。

11. 實施聯合國制裁事宜，是藉《聯合國制裁條例》作為主體法例進行，以及行政長官在收到中央人民政府的指示後，根據《聯合國制裁條例》第 3(1)條制定規例而進行。這做法符合《基本法》所規定在香港特區制定法例的正常法律程序，亦符合行政長官履行《基本法》第 48(8)條執行中央人民政府指令的憲法性職責。

### 香港法例第 1 章及普通法均容許免除立法會審議附屬法例的安排

12. 1997 年前的香港本地法律(例如第 444 章《香港教育學院條例》、第 1130 章《職業訓練局條例》和第 503 章《逃犯條例》第 3(15)條)及普通法(例如 English Schools Foundation v. Bird [1997] 3HKC 434 一案)，均容許有第 1 章第 34 及 35 條不適用的情況。

13. 《基本法》第 17 及 18 條沒有改變第 1 章或普通法之下的這種情況。

14. 香港臨時立法會在 1997 年通過把《聯合國制裁條例》制定成為本地法例。《聯合國制裁條例》的內容，並沒有對第 1 章第 34 及 35 條的“不適用”情況作出豁免。

15. 1997 年前，英國政府藉樞密院制定的命令在香港實施聯合國制裁事宜，而立法會對樞密院所制定的命令並無任何審議權力。

16. 聯合國制裁事宜的實施細則(例如罪行、罰則及調查權力)極為重要，決定有關制裁的成效。中央人民政府必須對有關規例具有最終審定權，從而維持其主權，以確保有效地履行其在《聯合國憲章》之下的國際義務。《聯合國制裁條例》第 3(1)及 3(5)條的安排符合這取向。在中央人民政府同意下，《聯合國制裁條例》已訂定若干規範及保障條文，讓行政長官能有效地訂立附屬法例，以實施有關制裁。

中央人民政府就實施聯合國制裁事宜給予行政長官的指示，包括指令行政長官按照向中央人民政府呈交並獲得批准的整套規例草稿(涵蓋罪行、罰則和調查權力等條文)制定規例

17. 所謂聯合國制裁事宜的基本條款和實施細則，其實並無分別。在根據《聯合國制裁條例》第 3(1)條展開立法程序前，整套規例草稿(包括實施細則)須呈交中央人民政府批准。

18. 即使第 1 章第 34 條容許先訂立後審議的程序，所作修訂也不能抵觸訂立這些附屬法例的權力。由於整套相關規例是中央人民政府所給予指示的一部分，所以即使第 1 章第 34(2)條准許進行審議，立法會也沒有修訂的空間。

#### 小組委員會提出的其他事項

19. 至於小組委員會提出的其他事項，當局無意複述早前的意見，但會維持有關論據。然而，我們須特別闡明下述兩點：

### 披露外交部的指示

20. 我們已再次研究披露外交部指示的問題，並始終認為這些指示屬內部文件，不應公開。目前，政務司司長會發出正式文件確認外交部的指示。我們認為，這項安排運作良好。

### 適時實施制裁

21. 我們備悉小組委員會關注到適時實施聯合國制裁事宜的需要。正如小組委員會知悉，當局已採取措施加快立法工作，並有明顯的效果。就最近在憲報刊登屬中等或以下複雜程度的規例而言，由接獲外交部指示至規例刊登於憲報，其間相隔的時間已大為縮短至一兩個月。此外，我們最近已推行新制度，精簡了有關安排，並安排一些律政司人員專責處理此事。我們相信，這應能進一步加快立法程序。

商務及經濟發展局  
律政司  
2007年8月